Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 519 (R2071)

Wijziging van de Paspoortwet in verband met het vervallen van de verplichting een proces-verbaal bij de politie op te maken over een vermist reisdocument en enkele andere wijzigingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Een prioriteit van de regering is de vermindering van regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals in de publieke sector. In het regeerakkoord is aangekoerst op een structurele verlaging van de regeldruk per 2017 met 2,5 miljard.[1] *Merkbare* regeldruk vermindering is daarbij een belangrijke ambitie. Vanuit deze ambitie wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om in de Paspoortwet de regeling te schrappen die bepaalt dat bij de aanvraag van een nieuw reisdocument een proces-verbaal van de politie moet worden overgelegd, indien het oude reisdocument is vermist of ontvreemd. Deze verplichting was in 2001 in de Paspoortwet opgenomen om misbruik tegen te gaan met reisdocumenten; in het bijzonder moest het aantal «meervoudige vermissingen» worden teruggebracht. Gebleken is echter dat de maatregel geen effect heeft, en louter heeft geleid tot hoge administratieve lasten voor burgers, politie en uitgevende instanties, meestal gemeenten. Met het schrappen van deze administratieve verplichting wordt een aanzienlijke lastenreductie gerealiseerd. Tegelijkertijd heeft de regering in zijn brief van 20 december 2013 «Slim voorkomen, snel herstellen» zijn visie op de aanpak van identiteitsfraude uiteengezet.[2] Daarin zijn voorstellen gedaan die identiteitsfraude en de gevolgen daarvan effectief kunnen bestrijden, zoals een voorziening voor burgers om vermiste reisdocument (online) te kunnen blokkeren. Voor wat betreft het tegengaan van «meervoudige vermissingen» bepleit de regering een gerichte aanpak van veelvermissers. Op basis van fraudecriteria moeten veelvermissers door uitgevende instanties worden geïdentificeerd. Waar vermoedens zijn van fraude met reisdocumenten zal aangifte worden gedaan bij de politie. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel nog een tweetal andere kleine wijzigingen met betrekking tot de aanvraagprocedure of in verband met fraudebestrijding:de verlaging van de leeftijd van zestien naar twaalf jaren voor vervangende toestemming door de rechter bij de paspoortaanvraag

[1] Kamerstukken *II* 2013/14, 29 362, nr. 225.
[2] Kamerstukken *II* 2013/14, 26 643, nr. 301

kst-34519-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

door een handelingsonbekwame en het van rechtswege laten vervallen van een reisdocument bij een gewijzigd burgerservicenummer.
Tot slot bevat het wetsvoorstel ook nog enige redactionele aanpassingen vanwege de op 1 januari 2015 in werking getreden Jeugdwet, ter vervanging van de Wet op de jeugdzorg, en de op 6 januari 2014 in werking getreden Wet basisregistratie personen.

De toelichting bij het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Allereerst worden de achtergronden geschetst van de huidige maatregel om te allen tijde een proces-verbaal van de politie te overleggen als een reisdocument is vermist of ontvreemd (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt beschreven waarom de maatregel nooit tot resultaat heeft geleid, de ervaringen die zijn opgedaan met alternatieve werkwijzen en de nieuwe procedure die met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld (hoofdstuk 3). Daarna worden enkele maatregelen voorgesteld om fraude met vermiste reisdocumenten te bestrijden en stelt de regering, een aantal andere verbeteringen voor ten behoeve van het aanvraagproces (hoofdstuk 4). Tot slot worden de consequenties van de administratieve en financiële lasten van het wetsvoorstel beschreven (hoofdstuk 5) en verslag gedaan van de consultatie (hoofdstuk 6). Het wetsvoorstel strekt zich uit tot identiteitdocumenten op grond van de Paspoortwet. Vergelijkbare regelingen met betrekking tot andere identiteitsdocumenten, zoals rijbewijzen, zullen in een apart wetsvoorstel worden aangepast, omdat deze geen Rijkswetgeving betreffen.

2. De huidige aanvraagprocedure na een vermissing

2.1 De huidige regeling

Als een burger een nieuw reisdocument aanvraagt, is hij op grond van artikel 32 van de Paspoortwet verplicht zijn oude reisdocument in te leveren. Op deze hoofdregel bestaan twee uitzonderingen. Ten eerste als de aanvrager op grond van artikel 30 Paspoortwet een extra reisdocument in bezit mag hebben. Ten tweede als de aanvrager zijn oude reisdocument kwijt is, zodat hij dit dan niet *kan* inleveren. Onder vermissing wordt op grond van artikel 1, onderdeel j, van de Paspoortwet alle gevallen begrepen waarin de houder niet meer de feitelijke beschikking heeft over zijn reisdocument, tenzij hij deze aan een bevoegde autoriteit heeft moeten afstaan. Ook diefstal of verlies vallen daar dus onder. Bij vermissing heeft de aanvrager vanzelfsprekend de verplichting om – zodra hij de beschikking over het vermiste reisdocument krijgt – zo spoedig mogelijk het oude reisdocument alsnog in te leveren. Krachtens de artikelen 47, eerste lid, onderdeel g, en 56 van de Paspoortwet is het oude reisdocument immers van rechtswege vervallen en moet het worden ingeleverd. Ter bestrijding van fraude met reisdocumenten, is in artikel 31 van de Paspoortwet een procedure opgenomen als de burger een nieuw reisdocument aanvraagt, maar zijn oude reisdocument niet kan overleggen omdat het is vermist. Op grond van het eerste lid moet de aanvrager allereerst een schriftelijke verklaring afleggen omtrent de vermissing. Deze verklaring wordt doorgaans ten overstaan van een ambtenaar afgelegd, nu de aanvraag in persoon dient te geschieden.[3] Op grond van het tweede lid moet de aanvrager ook een opsporingsambtenaar van de politie een proces-verbaal over de vermissing op ambtseed laten opmaken, en daarvan een gewaarmerkte kopie overleggen bij de aanvraag. De aanvrager moet zich daarvoor eerst melden op het politiebureau. Als aan deze voorwaarden is voldaan, wordt de aanvraag voor een nieuw reisdocument in behandeling genomen.

---

[3] Artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet. Zie ook artikel 60, eerste lid, van de Paspoortuitvoeringsregeling 2001.

2.2 Achtergrond van de huidige regeling

Aanvankelijk kende de Paspoortwet bij zijn inwerkingtreding op 1 januari 1992 enkel de regeling dat bij de aanvraag van een reisdocument na vermissing een verklaring van vermissing moest worden afgelegd. Er werden geen wettelijke vormvoorschriften aan deze verklaring gesteld, en op grond van de Paspoortuitvoeringsregeling had de aanvrager twee mogelijkheden. Ofwel hij kon een terzake van de vermissing opgemaakt proces-verbaal van de politie overleggen, waarvan werd aangenomen dat dat sowieso gebeurt in geval van diefstal van het reisdocument. Ofwel hij kon een verklaring afleggen ten overstaan van de ambtenaar die de aanvraag voor een nieuw reisdocument in ontvangst nam. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel werd onderkend dat deze constructie het als vermist opgeven van een reisdocument kan bevorderen, omdat de aanvrager dan niet eerst langs het loket van de politie hoeft te gaan. De wetgever zag daarin geen bezwaar.[4] Niet elke vermissing van een reisdocument was tenslotte het gevolg van een overtreding of misdrijf. In geval dat het reisdocument bijvoorbeeld is verloren of per ongeluk is vernietigd, ligt het niet voor de hand om melding van vermissing bij de politie te doen. Het opmaken van een proces-verbaal in deze gevallen, werd zelfs gezien als een oneigenlijk taak van de politie. Bovendien moest de aanvrager altijd nog ten overstaan van een ambtelijke autoriteit een verklaring van vermissing afleggen, welke naar waarheid moet worden ingevuld.
De registratie van de vermissing en de verklaring daarbij gebeurden voornamelijk met het oog op eventueel (toekomstig) justitieel onderzoek waarbij het van belang kan zijn om te weten of een reisdocument als vermist is opgegeven en wat de omstandigheden van deze vermissing waren, alsmede welke gegevens oorspronkelijk ter verkrijging van het reisdocument in het aanvraagformulier zijn vermeld.[5] Een aangifte van de vermissing was niet vereist, ook niet als de vermissing het gevolg was van diefstal of ander strafrechtelijk vergrijp.

In 1996 deden zich enkele incidenten voor met Nederlandse reisdocumenten. Zo hadden illegale vreemdelingen gebruik gemaakt van vervalste reisdocumenten en werden voorts tientallen vervalste paspoorten aangeboden bij uitzendbureaus.[6] Men had het vermoeden dat bij het aanvragen van een nieuw reisdocument soms een onjuist beeld werd geschetst van de ware reden van de vermissing van het oude document, teneinde dat oude reisdocument valselijk te kunnen gebruiken. Er waren voorbeelden bekend van personen aan wie in één jaar tijd zeven nieuwe reisdocumenten waren verstrekt. Hoewel cijfers ontbraken over hoeveel van de vermiste reisdocumenten werden misbruikt of in hoeveel gevallen een houder van een reisdocument dit bewust als vermist opgeeft teneinde het document in het criminele circuit terecht te laten komen, vond de wetgever de ruimte in de regelgeving voor het verstrekken van een nieuw reisdocument aan iemand die zegt zijn oude document te zijn verloren, te groot.[7] In 1997 werd daarom de Paspoortuitvoeringsregeling zodanig gewijzigd dat de aanvrager bij vermissing van zijn reisdocument te allen tijde verplicht is daarvan melding te doen bij de politie.[8] Van iedere melding wordt op ambtseed een proces-verbaal opgemaakt door een opsporingsambtenaar van de politie, dus ook in het geval er niet een duidelijk vermoeden van een strafbaar feit is. De burger die de aangifte doet ontvangt een door de politie gewaarmerkte kopie van het proces-

[4] Kamerstukken *II* 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 6, blz. 39.
[5] Kamerstukken *II* 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, blz. 25.
[6] Kamerstukken *II* 1999/00, 25 764, nr. 13.
[7] Kamerstukken II 1999/00, 26 977 (R1644), nr. 6, blz. 2.
[8] Stcrt. 1997, nr. 24.

verbaal, die hij vervolgens moet overleggen bij zijn aanvraag voor een nieuw reisdocument. Globaal zag de wetgever drie voordelen in deze procedure. Ten eerste heeft de politie meer expertise in het opmaken van verklaringen inzake de vermissing en in het herkennen van een mogelijke valse aangifte. Ten tweede kan de inschakeling van de politie een preventief effect hebben richting mogelijk misbruik van reisdocumenten. Ten derde zou de opsporing van strafbare feiten worden bevorderd. Hoewel reeds in 1998 bleek dat de maatregel nauwelijks kwantitatief vast te stellen effecten had[9], besloot de wetgever de maatregel op te nemen in de Paspoortwet.[10] De wetgever was van oordeel dat het ontbreken van succes te wijten was aan een gebrek aan voldoende instrumentarium – zoals een centraal raadpleegbaar reisdocumentenregister – en de politie te weinig prioriteit legde bij de uitvoering van de maatregel.[11]

3. De nieuwe aanvraagprocedure na vermissing

3.1 Knelpunten rondom de huidige aangifteplicht

De verplichting om te allen tijde van een vermissing van een reisdocument proces-verbaal van de politie op te laten maken, heeft geleid tot forse administratieve lasten voor burgers en politie. Jaarlijks worden circa 182.000 Nederlandse reisdocumenten als vermist opgegeven. Daarmee zijn voor burgers ruim 364.000 uur aan administratieve lasten gemoeid vanwege de verplichting naast het aanvragen van een nieuw document, de vermissing bij de politie te melden. Tegelijkertijd zijn er vanuit de politie 80 fte ingezet. Deze forse maatschappelijke kosten en inspanningen zouden enkel gerechtvaardigd zijn als daarmee een wezenlijke bijdrage aan de fraudebestrijding wordt gerealiseerd. Dat blijkt echter niet het geval. Het aantal fraudegevallen dat met deze procedure wordt voorkomen, is vermoedelijk nihil. De oorzaak hiervan is dat frauderende aanvragers – die door de verplichte gang naar de politie zouden moeten worden onderschept – nagenoeg onmogelijk zijn te onderscheiden van het overgrote deel van normale aanvragers. Wanneer een frauderende burger een nieuw reisdocument wil hebben, zodat met zijn oude reisdocument kan worden gefraudeerd, behoeft hij enkel een verklaring bij de politie af te leggen dat zijn oude reisdocument is vermist. Met de enkele melding dat het reisdocument is vermist, heeft de politie onvoldoende (juridische) grond om nader strafrechtelijk onderzoek te doen naar fraude met reisdocumenten – laat staan dat het openbaar ministerie tot vervolging kan overgaan. In gevallen waarin de vermissing volgens de verklaring van de aanvrager geen gevolg is van een strafbaar feit als diefstal, blijkt het opmaken van proces-verbaal door de politie dan ook voornamelijk te worden opgepakt als een administratief traject zonder vervolgactie. Nader onderzoek blijft achterwege, waardoor de detectie- en sanctiekans voor fraudeurs te verwaarlozen is. Van belang is ook dat de aanvrager – naast het proces-verbaal van politie – een verklaring van vermissing laat opmaken bij zijn gemeente. Deze verklaring bevat doorgaans precies dezelfde informatie als het eerder opgemaakte proces-verbaal. In die zin heeft het proces-verbaal geen aanvullende waarde en wordt door de politie en de gemeente feitelijk twee maal dezelfde handeling verricht.
Het andere doel van de verplichte verschijning op het politiebureau was – om in de preventieve sfeer – het aantal als vermiste of gestolen reisdocumenten te laten dalen. Gebleken is dat ook dit doel niet werd bereikt.

---

[9] Kamerstukken II 1999/00, 26 977 (R1644), nr. 3, blz. 3.
[10] Stb. 2001, nr. 132.
[11] Kamerstukken *II* 1999/00, 26 977 (R 1644), nr. 3, blz. 3. Zie ook Kamerstukken *II* 1999/00, 26 977 (R 1644), nr. 6, blz. 3 en verder.

Integendeel, er is zelfs sprake van een lichte toename.[12] Deze duidt overigens niet per definitie op een toename van misbruik, veeleer hangt deze samen met het toegenomen aantal documenten dat in omloop is, waardoor ook het aantal documenten dat wordt vermist hoger is.

3.2 De proeftuin vermissing reisdocumenten

Het Ministerie van BZK is in 2009 in samenwerking met de Ministeries van V&J en I&M, Nederlandse gemeenten, en politie de proeftuin «vermissing identiteitsdocumenten» gestart. De proef is in 2009 en 2012 tussentijds geëvalueerd. Er werd geconstateerd dat het laten vervallen van het proces-verbaal bij geen vermoeden van misbruik met een reisdocument werd beschouwd als een enorme kans om de (onnodige) administratieve lasten verder terug te dringen.

In de proeftuin is tevens onderzocht of het wenselijk is wel aangifte voor te schrijven, indien de vermissing het gevolg is van diefstal of een ander strafbaar feit. Dat bleek niet het geval, en in latere proeftuinen is deze verplichting dan ook vervallen. Ten eerste bleek dat de politie slechts in een zeer gering aantal gevallen daadwerkelijk onderzoek kon doen naar vermoedens van misbruik.[13] Bovendien is dergelijke verplichting niet nodig voor burgers die sowieso vrijwillig aangifte doen van diefstal of een strafbaar feit. Daarbij geldt dat burgers die niet de behoefte voelen om aangifte te doen van diefstal eenvoudig aan deze maatregel ontkomen door bij hun aanvraag te stellen dat de vermissing het gevolg is van bijvoorbeeld verlies van het reisdocument. Op grond van de met de nieuwe werkwijze opgedane ervaring en de daarbij behaalde resultaten waarin de melding van vermissing bij de politie is komen te vervallen, is de regering van oordeel dat de procedure voldoende kwaliteitswaarborgen biedt om tot landelijke invoering over te gaan.

De nieuwe werkwijze is erop gericht zowel de procedure voor burgers te vereenvoudigen alsmede de politie te ontlasten in die gevallen waarin geen vermoedens bestaan van misbruik van identiteitsdocumenten. Vermoedt de ambtenaar van de gemeente waar de burger zijn verklaring omtrent vermissing laat opmaken frauduleus handelen dan wel misbruik met identiteitsdocumenten, dan schakelt hij de politie in. Deze kan bij een redelijke verdenking van een strafbaar feit gericht onderzoek doen, waarna het openbaar ministerie onder voorbehoud van voldoende aanknopingspunten kan overgaan tot strafrechtelijke vervolging. Parallel hieraan kan de uitgevende autoriteit – naast het strafrechtelijk traject – bestuursrechtelijke maatregelen initiëren. Op verzoek van de uitgevende autoriteit kan betrokkene opgenomen worden in het register Paspoortsignaleringen (RPS), zodat de afgifte van een paspoort kan worden geweigerd. Zo wordt een ruimte van adequate fraudebestrijding en goede informatie-uitwisseling tussen politie en gemeenten gecreëerd, waarmee het signaleren en acteren op frauduleus handelen met reisdocumenten in de keten wordt verbeterd.

Kern van de proef is dat de burger bij vermissing van een Nederlands identiteitsdocument niet eerst naar de politie hoeft voor een proces-verbaal van vermissing. De burger legt louter een eigen verklaring van vermissing af bij de autoriteit, die de aanvraag voor een nieuw document direct verder kan afhandelen. Aan de hand van de eigen verklaring inzake de vermissing beoordeelt de uitgevende autoriteit of mogelijk sprake is van misbruik. Dit geschiedt met vooraf vastgelegde indicatoren, die neergelegd zijn in de zogenoemde circulaire «vermoeden van misbruik en vermissing van reisdocumenten» ten behoeve van de uitvoering van artikel 24, onderdeel b, van de Paspoortwet. Indicaties voor misbruik zijn

[12] Kamerstukken II 2005/06, 25 764, nr. 28.

[13] In drie gevallen op bijna 10.000 aangiftes. Kamerstukken II 2009/10, 32 123-VII, nr. 55 (bijlage), blz. 16.

bijvoorbeeld: iemand heeft binnen een periode van vijf jaar vóór de aanvraag driemaal een identiteitsdocument zonder plausibele redenen als vermist opgegeven, iemand heeft het document blijkbaar opzettelijk beschadigd[14] of iemand heeft anderen in de gelegenheid gesteld het document te gebruiken. Dergelijke handelingen kunnen wijzen op het doorverkopen of uitlenen van documenten in het kader van illegale grensoverschrijding, arbeid of financiële transacties of op het doelbewust beschadigen van documenten om reisbewegingen te maskeren.
De proef laat zien dat in verreweg de meeste gevallen dat iemand een identiteitsdocument verliest (ongeveer 98%), er geen aanleiding is om misbruik te veronderstellen. Juist vanwege het ontbreken van fraude-indicaties, is het onnodig de burger te belasten met een gang naar de politie, die dan wordt ingeschakeld voor uitsluitend administratieve taken. Deze taken konden in de proef op goede wijze worden verricht door de uitgevende autoriteit, hetgeen leidde tot een sterke administratieve lastenverlichting bij de politie. De vrijgekomen capaciteit bij de politie kan benut worden voor andere taken, waaronder het doen van onderzoek in gevallen waarin er bij de uitgevende autoriteiten wel vermoedens voor misbruik bestonden.

Caribische dimensie

Voor de Caribische Rijksdelen en Caribisch Nederland is onderzocht of de voorgestelde procedure eveneens wenselijk is. Daarbij is rekening gehouden met zowel kwalitatieve als kwantitatieve effecten van de beoogde procedure voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Saba, Sint Eustatius en Bonaire. Daarbij heeft het Ministerie van BZK in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee een opleiding voor de Rijksdelen verzorgd, aangaande het voorkomen dan wel herkennen van frauduleus handelen met c.q. misbruik van identiteitsdocumenten. Bonaire is in december 2013 gestart, waarna Curaçao in maart 2014 volgde. De proeftuinen op Bonaire en Curaçao dienen respectievelijk als voorbeeld voor de overige openbare lichamen en autonome landen binnen het Koninkrijk.
De proeven op Bonaire en Curaçao verlopen succesvol. Uit de proef is wel gebleken dat er enkele maatregelen in de uitvoering wenselijk zijn om fraude zo goed mogelijk te bestrijden. Zo wordt de informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties en de autorisatie- en koppelingspraktijk van overheidssystemen verbeterd. Bij de afdeling Burgerzaken is de verwachting dat de nieuwe werkwijze niet of nauwelijks extra tijd zal kosten, terwijl de dienstverlening aan burgers zal verbeteren. Om de nieuwe werkwijze met betrekking tot een gerichte aanpak van fraudebestrijding met de documenten goed te borgen zal er een gerichte opleiding voor baliemedewerkers ten aanzien van documentherkenning worden gegeven en daarnaast worden afspraken gemaakt met het justitiële en politionele apparaat met betrekking tot prioriteitstelling aan identiteitsfraude met reisdocumenten. Bij de verdere uitwerking van de voorgestelde maatregel in de Paspoortuitvoeringsregelingen zal worden gewogen welke aanpassingen uniform kunnen plaatsvinden, welke specifiek voor Caribisch Nederland gelden en welke eventuele aanpassingen zijn voorbehouden aan de autonome landen.

[14] Het gaat dan om documenten waarin visumbladzijden ontbreken of die duidelijk zijn gewassen. Daardoor worden visa en in- of uitreisstempels onleesbaar. Zeker indien dit vaker voorkomt, kan dit er op wijzen dat de houder kennelijk doelbewust zijn reisgedrag wil verhullen. Zie ook de onderliggende circulaire ex art. 24, onder b, van de Paspoortwet ten aanzien van misbruik met reisdocumenten.

3.3. De nieuwe aanvraagprocedure zonder aangifteplicht

Vanwege de problemen met de huidige aangifteplicht is gezocht naar een andere, efficiënte, werkwijze die rekening houdt met enerzijds het belang van de burger om op eenvoudige wijze zijn recht op een reisdocument te kunnen realiseren, en anderzijds het maatschappelijke belang bij een zo waterdicht mogelijke procedure die het risico van fraude met reisdocumenten en de mogelijke gevolgen daarvan, zo veel mogelijk uitsluit (zie vorige paragraaf). Op basis van de ervaringen in de proeftuin wordt het navolgende voorgesteld.

Voor de eenvoud en toegankelijkheid van de aanvraagprocedure wordt geregeld dat de burger bij vermissing van een Nederlands reisdocument of rijbewijs niet eerst naar de politie hoeft voor een proces-verbaal van vermissing. De burger legt uitsluitend een verklaring van vermissing af bij de uitgevende instantie, die de aanvraag voor een nieuw document direct verder kan afhandelen.
Voor het beperken van fraude zal bij vermissing van een reisdocument een fraude-check plaatsvinden door de uitgevende instantie: op basis van fraude-indicatoren wordt bepaald of er een vermoeden is dat betrokkene misbruik maakt van reisdocumenten (zie beschrijving onder 3.2). Van belang is dat de uitgevende instantie beter in staat is te toetsen aan deze fraude-indicatoren dan de politie. Zo kan de gemeente op basis van de basisregistratie personen (BRP) snel en effectief bezien in hoeverre er sprake is van een meervoudige vermissing, terwijl de politie niet over deze informatie beschikt. Bovendien heeft de gemeente beschikking over de oude foto van het eerder aangevraagde reisdocument (althans als het oude document bij de betreffende gemeente is aangevraagd, zo nee, dan moet deze worden opgevraagd bij de oude gemeente). Daarmee kan de ambtenaar een fotovergelijking toepassen waarmee de burger kan worden geïdentificeerd. Foto's zijn namelijk niet beschikbaar in de politiesystemen. Wanneer een gegrond vermoeden van fraude ontstaat, zal de betrokken ambtenaar op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering daarvan aangifte doen. De politie heeft dan een concrete zaak waarnaar zij een gericht en grondig opsporingsonderzoek kan instellen met mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging.

Tegelijkertijd kan de gemeente de beslissing op de aanvraag aanhouden, en de reeds bestaande signaleringsprocedure starten als bedoeld in artikel 24, onder b, van de Paspoortwet. Dit houdt in dat de gemeente de Minister van BZK op de hoogte stelt van alle feiten en documenten die op het concrete geval betrekking hebben. Vervolgens zal de Minister van BZK, na bestudering van het dossier en eventueel aanvullend eigen onderzoek, betrokken persoon opnemen in het register paspoortsignaleringen. Op basis daarvan kan een paspoort aan betrokkene worden geweigerd.[15]

3.4 Voorlichting en communicatie

Voorlichting en communicatie over de wetswijzigingen naar de burger toe vindt plaats door de uitgevende instanties van de reisdocumenten. Elke uitgevende instantie is zelf verantwoordelijk voor de informatievoorziening hierover naar de burger toe. Veelal gebeurt dit door op de website van bijvoorbeeld de gemeente duidelijk aan te geven hoe de burger moet handelen in geval van een vermissing van het reisdocument. De Minister van BZK informeert de uitgevende instanties over de voorliggende wetswijziging. Overigens zal ook de voorlichting via rijksoverheid.nl over

[15] Een Nederlandse identiteitskaart kan niet worden geweigerd op grond van artikel 46a Paspoortwet.

de aanvraag van een reisdocument op dit punt aangepast worden zodat ook daar duidelijk wordt hoe te handelen in geval van vermissing.

4. Maatregelen tegen fraude met vermiste reisdocumenten en overige maatregelen

De Minister van BZK heeft zijn visie op de aanpak van identiteitsfraude in het algemeen uiteengezet in zijn brief van 20 december 2013 «Slim voorkomen, snel herstellen».[16] Kern van de daarin opgenomen voorstellen is om de burger zelf beter in positie te brengen om identiteitsfraude te voorkomen en bestrijden. Waar het (vermoedens van) fraude met vermiste reisdocumenten betreft, wil de regering twee maatregelen voorstellen om de burger in deze betere positie te brengen. Ten eerste meldt de houder van een reisdocument zo snel mogelijk de vermissing van zijn reisdocument (paragraaf 4.1). Ten tweede kan de houder van een reisdocument ook melding doen van mogelijke fraude met gekopieerde reisdocumenten (paragraaf 4.2). Verder stelt de regering nog een andere verbetering in de aanvraagprocedure van reisdocumenten voor ten behoeve van minderjarigen (paragraaf 4.3) en stelt het voor om ook een reisdocument met een gewijzigd BSN nummer van rechtswege te laten vervallen (paragraaf 4.4).

4.1 Melden vermissing en aanvraag nieuw document

Voorgesteld wordt in de Paspoortwet te regelen dat de vermissing van een reisdocument of Nederlandse identiteitskaart zo snel mogelijk door de rechtmatige houder kan worden gemeld. Een spoedige melding is belangrijk omdat vanaf dat moment de houdergegevens en het documentnummer van het vermiste reisdocument kunnen worden opgenomen in het basisregister reisdocumenten en daaraan gekoppelde registers, zoals het Verificatieregister, het Nationaal Schengen Informatiesysteem (NSIS) en het Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) van Interpol. Doel van deze registers is te voorkomen dat burgers reizen of zich identificeren met gestolen of gevonden documenten van een ander. Bijvoorbeeld bij grenspassage is het voor de Koninklijke Marechaussee mogelijk om deze registers te raadplegen. Maar ook geautoriseerde private organisaties, zoals banken, notarissen, telefoonbedrijven en hypotheeknemers, kunnen controleren of een reisdocument in omloop mag zijn. Door gestolen of vermiste reisdocumenten zo snel mogelijk op te nemen in deze registers kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de strijd tegen identiteitsfraude.

Artikel 31 van de Paspoortwet gaat er nochtans vanuit dat de burger pas bij de aanvraag van een nieuw reisdocument zijn oude reisdocument als vermist opgeeft. Dat betekent dat tot die tijd de detectiekans van fraude met een gestolen of vermiste reisdocumenten kleiner dan nodig is. Daarom wordt voorgesteld de melding van vermissing los te koppelen van het aangifteproces en te regelen dat de melding zo spoedig mogelijk wordt gedaan. De melding van vermissing blijft overigens een noodzakelijke voorwaarde wil een burger een nieuw reisdocument kunnen aanvragen indien zijn oude reisdocument is vermist.

4.2 Fraude met gekopieerde identiteitsbewijzen

De huidige Paspoortwet regelt dat alleen documenten die als gestolen of anderszins vermist zijn gemeld, kunnen worden opgenomen in het basisregister reisdocumenten. Het komt echter met enige regelmaat voor dat burgers zich bij de gemeente melden omdat zij vrezen slachtoffer te

[16] Kamerstukken *II* 2013/14, 26 643, nr. 301

worden, of al zijn van identiteitsfraude met hun reisdocument. In concreto gaat het om gevallen waarin bijvoorbeeld een kopie van het reisdocument van betrokkene in verkeerde handen is gekomen. In dat geval kan betrokkene wel een nieuw reisdocument aanvragen, maar op grond van de huidige regelgeving kan het documentnummer (formeel) niet worden opgenomen in het basisregister reisdocumenten als een document dat niet in omloop mag zijn. Het is echter wel wenselijk deze documentnummers te registreren als documentnummers die niet in omloop mogen zijn. Dan wordt het immers mogelijk voor bedrijven en instellingen die toegang hebben tot dit register om vast te stellen dat dit document niet in omloop mag zijn en kunnen zij eventuele transacties die iemand wil plegen met deze documentgegevens, weigeren. Hiermee kan de eventuele schade die voortvloeit uit deze vorm van identiteitsfraude worden teruggedrongen.

4.3 Verlaging leeftijd voor vervangende toestemming van 16 naar 12 jaar

In het kader van de kabinetsbrede aanpak van huwelijksdwang en achterlating[17] wordt voorgesteld paspoortverstrekking met vervangende rechtelijke toestemming vanaf 12 jaar mogelijk te maken. Dit om de terugkeer van minderjarigen – ouder dan 12 jaar – naar Nederland te kunnen faciliteren. Op dit moment komt het voor dat minderjarigen (jonger dan 16 jaar) in het buitenland verblijven, vanwege bijvoorbeeld huwelijksdwang of achterlating, en zich toch tot de ambassade wenden om naar Nederland te kunnen terugkeren. Hun ouders willen dan geen toestemming verlenen om een paspoort aan te vragen, waardoor deze minderjarigen niet terug kunnen keren naar Nederland. Daardoor hebben consulaire posten tevens onvoldoende mogelijkheden om tot afgifte van een nooddocument over te gaan en slachtoffers van kinderontvoering, achterlating en of huwelijksdwang te helpen om naar Nederland terug te keren.

Dit voorstel beoogt, in de gevallen dat deze minderjarigen erin slagen om een Nederlandse consulaire post te bereiken, het mogelijk te maken om hen naar Nederland te laten terugkeren. Dit kan door de leeftijd waarbij de rechter om vervangende toestemming voor de aanvraag van een reisdocument kan worden gevraagd, te verlagen van 16 jaar naar 12 jaar. De rechter beslist op grond van artikel 38, vijfde lid, van de Paspoortwet met de meeste spoed hierop. Op grond van het huidige artikel 39 van de Paspoortwet kan de Minister van Buitenlandse Zaken, vooruitlopend op de beslissing van de rechter, een noodpaspoort verstrekken, zodra het verzoek bij de Nederlandse rechter is aangebracht. Het gaat op basis van de ervaringen van Buitenlandse Zaken om enkele gevallen op jaarbasis.

Deze aanpassing van de aanvraagprocedure is in het belang van het kind. Het is daarbij aan de rechter om vervangende toestemming voor de aanvraag van een reisdocument te verlenen. Dit zal in alle gevallen steeds het onderwerp zijn van een zeer zorgvuldige belangenafweging, waarbij er aangetoond dient te worden dat er gegronde redenen zijn om in concrete gevallen af te wijken van het gezagsrecht van de ouder(s). Doordat er sprake is van een rechterlijke belangafweging voordat een reisdocument wordt afgegeven, is de voorgestelde procedure met waarborgen omkleed.
De wijziging ziet overigens uitsluitend op het aanvragen van een paspoort. Een Nederlandse identiteitskaart kunnen jongeren vanaf 12 jaar namelijk wel al zelfstandig aanvragen.

[17] Kamerstukken II 2012/13, 32 175, nr. 50

4.4 Van rechtswege verval reisdocument ingeval van wijziging BSN

Op grond van artikel 8 van de Wet algemene voorwaarden burgerservicenummer (BSN) dient de toekenning van een BSN foutloos te geschieden. De praktijk is evenwel anders. In totaal vindt enkele honderden keren per jaar een wijziging van het BSN plaats. Omdat de Paspoortwet voorschrijft dat het BSN in het reisdocument wordt vermeld, kan dat er toe leiden dat na wijziging van een BSN, de houder een reisdocument heeft waarin het oude BSN nog staat vermeld. Bij officiële identificatieplichten, zoals bij banken of in de zorgsector kan gebruik worden gemaakt van het BSN op het identiteitsdocument. Indien dat blijkt af te wijken van het nummer dat in de basisregistratie personen is opgenomen, kan dat voor betrokkene tot problemen leiden (bijvoorbeeld omdat men fraude of een persoonswisseling vermoedt). Vandaar dat het wenselijk is dat in dit soort gevallen het eerder uitgereikte reisdocument van rechtswege vervalt. De houder dient op grond van artikel 56 van de Paspoortwet het reisdocument dat van rechtswege vervallen is in te leveren. De aanspraak op een reisdocument ingevolge de wet zal blijven bestaan. Derhalve zal na verval van rechtswege van het reisdocument in verband met de wijziging van het BSN steeds een nieuw reisdocument kunnen worden aangevraagd door de burger.

In artikel 47 van de Paspoortwet worden de gronden genoemd op basis waarvan een reisdocument van rechtswege vervalt. Hieraan wordt een grond toegevoegd die regelt dat een reisdocument vervalt als het daarin vermelde BSN gewijzigd is.

De wijziging van het BSN kan meerdere oorzaken hebben. Het grootste aantal wijzigingen in het BSN vindt haar oorzaak in dubbelinschrijvingen (personen die onder verschillende namen staan ingeschreven) in de BRP. Een dubbelinschrijving leidt tot het abusievelijk toekennen van twee BSN-en aan een persoon. Tevens kan abusievelijk een verkeerd BSN in het reisdocument terechtkomen ten gevolge van een administratieve fout bij de inschrijving in of bijhouding van de basisregistratie personen. Ook komt het voor dat een persoon die woonachtig is in het buitenland, en nog niet staat ingeschreven in de basisregistratie personen, in het bezit is van een oud sofinummer van de Belastingdienst en bij remigratie terug naar Nederland een nieuw BSN krijgt toegekend van de gemeente bij inschrijving in de BRP. Als in zijn paspoort nog het oude BSN staat, dan is het wenselijk dat dit reisdocument van rechtswege komt te vervallen. Tot slot is het mogelijk dat fraude is gepleegd met het BSN en de burger om die reden vraagt om een nieuw BSN.

Het wijzigen van het BSN vindt in de praktijk plaats in overleg met betrokkene of op verzoek van betrokkene. Daarbij zal aan hem worden meegedeeld dat zijn reisdocument bij wijziging van rechtswege vervalt en wordt hij in de gelegenheid gesteld zijn reisdocument in te leveren (conform art. 56 Paspoortwet) en een nieuw document aan te vragen. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat betrokkene buiten zijn medeweten wordt geconfronteerd met een reisdocument dat van rechtswege is vervallen. In geval de wijziging buiten de schuld van de betrokkene om plaats vindt, zullen de kosten van het aanvragen van een nieuw reisdocument voor vergoeding in aanmerking komen. Artikel 2, derde lid, Besluit paspoortgelden zal hiertoe worden aangepast.

5. Administratieve en financiële lasten

Nieuwe aanvraagprocedure na vermissing reisdocument

Dit voorstel heeft de volgende effecten op de administratieve lasten:

- Een vermindering van de administratieve lasten voor burgers, doordat de burger bij verlies of diefstal van zijn identiteitsdocument direct een nieuw document kan aanvragen, zonder een vermissingaangifte te doen bij de politie;
- Een vermindering van de administratieve lasten voor de politie, doordat geen proces-verbaal moet worden opgemaakt over vermissingen, maar alleen nog in die gevallen waarbij mogelijk sprake is van misbruik van Nederlandse identiteitsdocumenten;
- Een vermindering van de administratieve lasten voor de uitgevende autoriteiten, doordat burgers zelf hun vermissing al registeren, zodat het niet langer noodzakelijk is alsnog bij de gemeente een eigen verklaring over de vermissing af te leggen. Het door burger zelf ingevulde formulier kan dienst doen als een eigen verklaring van vermissing.

Burger

Het aantal vermiste (verloren en gestolen) paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten bedraagt gemiddeld 182.000 per jaar (gebaseerd op cijfers over periode 2009–2014). De administratieve last voor de burger voor het doen van aangifte van vermissing van een identiteitsdocument bij de politie en het doen van een aanvraag voor een nieuw document is in 2005 vastgesteld op circa twee uur extra ten opzichte van een reguliere aanvraag. Deze twee uur gaat op aan onder meer bezoek aan de politie voor de aangifte, het kopiëren, archiveren en weer opzoeken van het proces verbaal en het opstellen verklaring van vermissing bij de gemeente[18]. Na schrapping van de aangifteplicht resteert hier slechts de drie minuten die het kost om de verklaring van vermissing op te maken door de gemeente.

Het schrappen van de verplichting uit hoofde van de Paspoortwet tot het doen van aangifte bij de politie van vermissing van een reisdocument, betekent dus een vermindering aan administratieve lasten van bijna twee uur. De vermindering van de administratieve lasten (in uren) voor burgers bedraagt daarmee circa 364.000 uur per jaar (gemiddeld aantal vermiste documenten per jaar keer twee uur).

Uitgevende autoriteit

In geval van vermissing is de uitgevende instantie verplicht om de eigen verklaring van vermissing van de burger op te nemen. Die verklaring wordt nu ook al opgenomen. De administratieve last voor de burger en de gemeente voor het afleggen van een verklaring van vermissing van een identiteitsdocument als onderdeel van het aanvragen van een nieuw document is vastgesteld op ongeveer drie minuten. Deze drie minuten zijn gebaseerd op de berekening van de administratieve lasten, zoals die destijds zijn opgesteld. Uit lopend onderzoek blijkt vooralsnog niet dat aan de proef deelnemende uitgevende instanties door de nieuwe aanvraagprocedure bij vermissing in de praktijk meer tijd kwijt zijn dan niet deelnemende gemeenten. Voor het invullen van een verklaring van vermissing wordt gemiddeld een tijdspanne van enkele minuten genoemd, mede afhankelijk van de verstrekte gegevens van de aanvrager,

[18] Nulmeting administratieve lasten burger, Sira Consulting 2005 (peildatum 31-12-2002):deze meting is gebaseerd op normtijden voor bepaalde handelingen, niet op feitelijke metingen.

het schaalniveau of de expertise van de betrokken baliemedewerker. De verklaring van vermissing wordt namelijk over het algemeen door de houder van het vermiste reisdocument zelf ingevuld en ondertekend. De uitgevende instantie toetst de verklaring marginaal. Daar het in de toekomst mogelijk wordt dat de aanvrager vooraf een (online) ingevulde verklaring invult, is een gemiddelde tijdspanne van drie minuten reëel. Bij diefstal of ander strafrechtelijk vergrijp met (behulp van) reisdocumenten laat de praktijk zien dat vaak al een proces verbaal bij de politie is opgemaakt, nu naast reisdocument veelal andere bezittingen zijn gestolen. Komen burgers in dit soort van gevallen zonder proces-verbaal bij de uitgevende instantie dan wordt hen aangeraden alsnog aangifte te doen. Het is niet bekend hoeveel procent van de burgers gebruik zal maken van de mogelijkheid om het document direct zelf digitaal te blokkeren en hoeveel procent dit niet doet zodat alsnog de verklaring omtrent vermissing bij de aanvraag moet worden afgelegd. Daarom kan niet worden vastgesteld hoeveel de winst in de zin van vermindering van de administratieve last bij de gemeente daadwerkelijk wordt geboekt.

De politie

De administratieve last voor de politie voor het opnemen van een aangifte van vermissing van een reisdocument is vastgesteld op ongeveer 30 minuten. Het totale aantal aangiften van vermissing dat de politie per jaar minder zal hebben op te nemen, zal in gelijke mate afnemen als in de berekening van de administratieve lastenvermindering voor burgers. De politie verwacht door het laten vervallen van de aangifteplicht een landelijke capaciteitswinst te behalen van ongeveer 80 fte.[19]

Overige maatregelen

De overige maatregelen – zoals in dit wetsvoorstel opgenomen – brengen geen noemenswaardige administratieve dan wel financiële lasten met zich mee, waardoor zij niet nader worden berekend. Zo wordt het aantal kinderen dat vervangende toestemming aan de rechter zal aanvragen ingeschat op slechts enkele per jaar. Burgers die er voor kiezen een reisdocument te laten registreren in geval zij fraude vermoeden, dragen uiteraard een financiële last (namelijk van het voortijdig aanvragen van nieuw document) maar doen dit om grotere financiële lasten wegens fraude met hun identiteit te voorkomen. Ook hier gaat het naar verwachting om beperkte aantallen.

6. Consultatie

Een eerdere versie van dit wetsvoorstel is van 16 juli tot 15 september 2015 op internet voor consultatie opengesteld. De twee gemaakte opmerkingen vormden geen aanleiding tot aanpassingen in het wetsvoorstel of deze memorie van toelichting. Eén burger signaleert dat sommige personen vaker een reisdocument verliezen, bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke beperking, dementie of verslaving. Om te voorkomen dat zij als gevolg hiervan wegens veelvermissing geen nieuw document kunnen krijgen, was het voorstel in de BRP aantekening te maken van de beperking. Dit voorstel wordt niet overgenomen vanwege de grote impact op de privacy die een dergelijke aantekening in de BRP heeft. Daarnaast stelt de gemeente Amsterdam voor om meer informatie over vermissingen in het basisregister reisdocumenten op te nemen (zoals de omstandigheid van de vermissing) en dit register eenvoudiger raadpleegbaar te maken. Deze suggesties vergen geen aanpassing van de

[19] Zie onderzoek evaluatie Effectraming «Minder regels meer blauw op straat», proeftuin «Vermissing Documenten», januari 2013, p. 12 (totaaloverzicht productiviteitswinst)

Paspoortwet en zullen voor zover technisch realiseerbaar worden meegenomen bij de implementatie van het wetsvoorstel. Tijdens de internetconsultatie zijn daarnaast een aantal vragen gesteld door Actal over het wetsvoorstel. Actal zag verder geen aanleiding tot het doen van aanbevelingen.
De Nederlandse Vereniging van Burgerzaken (NVvB), De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nationale Politie zijn separaat verzocht te reageren op onderhavig voorstel tot wijziging van de Paspoortwet. De Nationale Politie had geen specifieke opmerkingen over het voorstel[20]. Van de VNG is geen advies ontvangen.
Het advies van de NVvB ziet vooral op het afschaffen van het opmaken van het proces verbaal van vermissing door de politie[21]. Zo verzoekt de NVvB te komen tot afspraken met de politie om voldoende capaciteit beschikbaar te stellen voor het doen van onderzoek naar identiteitsfraude met documenten. Hierover zijn in de proeftuinen afspraken gemaakt. Het voornemen is deze bij implementatie van het wetsvoorstel voort te zetten. De NVvB roept mij tevens op tot het geven van een handreiking aan gemeenten om de uitvoering van het wetsvoorstel te verbeteren. Ook verzoekt de NVvB om te komen met een landelijke voorziening om vermissingen te melden. Deze adviezen zullen bij de implementatie van het wetsvoorstel worden betrokken.
De NVvB heeft tevens een nadere toelichting gevraagd op de gemiddelde bestedingstijd van drie minuten voor het opmaken van een verklaring van vermissing. De toelichting is naar aanleiding van deze opmerking aangevuld.
De NVvB heeft voorgesteld om in artikel 47 van de Paspoortwet ook op te nemen dat een gevonden reisdocument van rechtswege komt te vervallen. Dit zowel om het risico op fraude met gevonden reisdocumenten te verkleinen (immers het document is dan enige tijd niet in handen geweest van de rechtmatige houder) als om de administratieve lasten (administratie bijhouden, aanschrijven burger) die dit met zich meebrengt te beperken. Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid in deze gevallen het reisdocument aan het verkeer te onttrekken. Het is evenwel niet noodzakelijk hiervoor de Paspoortwet aan te passen. Dit kan worden meegenomen in de voorgenomen wijziging van de paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 onder artikel 67. In de uitvoeringsregeling wordt dan opgenomen dat alle gevonden reisdocumenten aan het verkeer worden onttrokken. Nu geldt deze regeling alleen voor reisdocumenten die in een andere gemeente dan waar betrokkene als ingezetene is ingeschreven, worden gevonden.
Bij het onttrekken aan het verkeer van een reisdocument is het document al ingehouden en wordt het document vernietigd of onbruikbaar gemaakt. Het document is op dat moment dus niet meer in omloop. Het wordt daarom ook niet standaard opgenomen in het basisregister op het moment van het onttrekken, er kan immers geen fraude meer mee gepleegd worden. Het document vervalt met het onttrekken aan het verkeer en wordt daarmee ongeldig. Als een document van rechtswege vervalt dan is het document nog niet ingehouden en nog in omloop. Het gevolg van het van rechtswege vervallen is dat het document al wel ongeldig is. Daarom wordt het document opgenomen in het basisregister reisdocumenten; op die wijze wordt voorkomen dat gefraudeerd kan worden met het nog in omloop zijnde, maar van rechtswege vervallen document. Verval van rechtswege van een gevonden document is dus niet noodzakelijk, omdat het document al in handen is van een tot inhouding bevoegde autoriteit en dus direct aan het verkeer kan worden onttrokken.
Ook de Kabinetten van de gevolmachtigde Ministers van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede de eilandsecretarissen van de

[20] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[21] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

openbare lichamen van Bonaire, Saba en St. Eustatius zijn over de voorgenomen wijzingen geconsulteerd. De consultaties leverden geen wijzigingen van het onderhavige voorstel op.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A

In artikel 4a, derde lid, wordt voorgesteld dat in het basisregister reisdocumenten tevens de gegevens worden opgenomen met betrekking tot de reisdocumenten waarvan de houder heeft gemeld dat deze is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude, of waarvan het BSN is gewijzigd. Deze reisdocumenten zijn op grond van het voorgestelde artikel 47, eerste lid, de onderdelen e en i, van rechtswege vervallen. Door opname in het basisregister reisdocumenten van deze reisdocumenten kan mogelijke fraude met en misbruik van deze reisdocumenten worden voorkomen. Het register kan bijvoorbeeld worden geraadpleegd door de Koninklijke Marechaussee. Maar ook geautoriseerde private organisaties, zoals banken, notarissen, telecombedrijven en hypotheekverstrekkers, kunnen controleren of een bepaald reisdocument in omloop mag zijn.

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel wordt de grondslag geregeld voor het doen van een melding door de houder van een reisdocument dat vermist is of mogelijk voorwerp van fraude. Bij algemene maatregel van rijksbestuur worden nadere regels gesteld over de wijze waarop de melding moet geschieden. Daarbij wordt geregeld bij welke autoriteiten de melding kan worden gedaan – zoals bijvoorbeeld de autoriteiten die bevoegd zijn tot het in ontvangst nemen van aanvragen van reisdocumenten. Bovendien is beoogd dat de melding te allen tijde digitaal kan worden gedaan. Verder zal de houder bij de melding moeten verklaren waarom het reisdocument is vermist. Deze informatie kan worden gebruikt bij eventueel (toekomstig) justitieel onderzoek naar misbruik met reisdocumenten.

Artikel I, onderdelen C en D

Deze wijzigingen betreffen redactionele aanpassingen die voortvloeien uit de inwerkingtreding van de Wet basisregistratie personen met ingang van 6 januari 2014.

Artikel I, onderdeel E

In artikel 31 wordt de regeling geschrapt dat als een aanvrager zijn eerder uitgereikt reisdocument vermist, daarover bij de aanvraag een gewaarmerkte kopie moet worden overgelegd van het proces-verbaal dat ter zake van de vermissing op ambtseed is opgemaakt door een opsporingsambtenaar van de politie in Nederland, Aruba, Curaçao, onderscheidenlijk Sint Maarten. Deze verplichting komt te vervallen vanuit het oogpunt van vermindering van administratieve lasten voor de burger alsmede de politie, en omdat de maatregel niet effectief bijdraagt aan de bestrijding van fraude met identiteitsdocumenten. Verwezen zij naar de passage daarover in het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Verder wordt in dit artikel niet meer als uitgangspunt in de wet genomen dat een schriftelijke verklaring omtrent de vermissing pas wordt gegeven op het moment dat een nieuw reisdocument wordt aangevraagd. Dit is geen wenselijke uitgangspunt omdat er een geruime tijd kan verstrijken tussen de vermissing en de nieuwe aanvraag. In de tussentijd kunnen er frauduleuze handelingen met het reisdocument worden uitgevoerd.

Voorgesteld wordt daarom dat – krachtens het nieuwe artikel 5a – de houder van een reisdocument direct een melding kan doen dat zijn reisdocument is vermist of mogelijk voorwerp is van fraude, zonder meteen een nieuw document aan te vragen. Deze melding, voorafgaande aan een nieuwe aanvraag is niet verplicht en kan schriftelijk (digitaal) of in persoon worden gedaan. Het is uiteraard wel in het belang van de houder om zijn document zo snel mogelijk als vermist op te geven, maar de ervaring leert dat men zich niet altijd direct bewust is van de vermissing. Op het moment dat een nieuw reisdocument wordt aangevraagd en blijkt dat de melding nog niet gedaan is, terwijl er wel sprake is van vermissing of identiteitsfraude met het reisdocument, dient de aanvrager verplicht een melding te doen bij de aanvraag, wil hij een nieuw reisdocument kunnen aanvragen. De ambtenaar die de aanvraag voor een nieuw reisdocument behandelt, kan via het basisregister reisdocumenten zien of een eerder verstrekt reisdocument als vermist is opgegeven. In beide situaties, dus zowel bij de verplichte melding bij de aanvraag, als bij de facultatieve melding voorafgaande aan de aanvraag, vervalt het reisdocument van rechtswege na de melding.

Artikel I, onderdelen F en G

In de artikelen 34 en 36 wordt allereerst een redactionele aanpassing voorgesteld vanwege de op 1 januari 2015 in werking getreden Jeugdwet, ter vervanging van de Wet op de jeugdzorg.

Daarnaast wordt in artikel 34 geregeld dat de leeftijdsgrens voor het vragen van vervangende toestemming aan de rechter voor een reisdocumentaanvraag door of ten behoeve van een minderjarige verlaagd wordt van zestien jaren naar twaalf jaren, indien een persoon met gezag over de minderjarige of de desbetreffende gecertificeerde instelling of Voogdijraad, toestemming weigert te geven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 36 wordt zodanig aangepast dat tot uitdrukking komt dat voor de categorie minderjarigen van twaalf tot en met zestien jaren die onder toezicht staan en waarbij een of beide personen die het gezag over de minderjarige uitoefenen weigeren een verklaring van toestemming over te leggen, geldt dat het verzoek tot vervangende toestemming zowel gedaan kan worden door de minderjarige zelf als door een gecertificeerde instelling als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet of een gezinsvoogdijinstelling in een openbaar lichaam, Aruba, Curaçao of Sint-Maarten.

Artikel I, onderdeel H

In artikel 47, eerste lid, worden twee gronden toegevoegd op basis waarvan een reisdocument van rechtswege vervalt.
In het gewijzigde onderdeel e wordt geregeld dat een reisdocument van rechtswege vervalt als het burgerservicenummer in het reisdocument gewijzigd is. Voor een nadere toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het nieuwe onderdeel i wordt geregeld dat een vermist reisdocument van rechtswege vervalt, zodra de houder de vermissing meldt. Het uitgangspunt wordt daardoor dat deze melding te allen tijde kan worden gedaan. Deze mogelijkheid was al voorzien in de paspoortuitvoeringsregelingen, maar wordt nu op wettelijk niveau vastgelegd. Op grond van artikel 5a worden bij algemene maatregel van rijksbestuur nadere regels gesteld over de wijze waarop de melding moet geschieden. Als een tot inhouding bevoegde autoriteit in het bezit komt van het vermiste reisdocument, bijvoorbeeld omdat deze door een derde is gevonden en

ingeleverd, zal het reisdocument aan het verkeer worden onttrokken, op grond van artikel 54, tweede en derde lid.
Een houder van een reisdocument kan ook een melding doen als hij het vermoeden heeft dat met zijn reisdocument fraude wordt gepleegd, terwijl hij zijn reisdocument nog wel in bezit heeft. De fraude wordt dan bijvoorbeeld gepleegd door middel van een kopie van een reisdocument. Aldus kan de houder zijn reisdocument onmiddellijk laten vervallen, waarmee de (verdere) schade ten gevolge van fraude met zijn reisdocument zoveel mogelijk kan worden beperkt. De consequentie is wel dat het betreffende reisdocument van rechtswege vervalt.
Voor beide type meldingen geldt dat het vervallen reisdocument wordt opgenomen in het basisregister reisdocumenten. Krachtens artikel 4a, vierde lid, verstrekken de betrokken autoriteiten daarvoor de noodzakelijke gegevens aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In artikel 47, vierde lid, wordt een foutieve verwijzing verbeterd.

Artikel I, onderdeel I

Artikel 49, tweede lid, biedt de Minister van Buitenlandse Zaken, onderscheidenlijk de Gouverneur, de mogelijkheid om in bijzondere gevallen vooruitlopend op een rechterlijke beslissing ten principale, de minderjarige houder van zestien jaar of ouder, ondanks het feit dat de verklaring van toestemming is ingetrokken, in het bezit te laten van diens reisdocument. Nu wordt voorgesteld dat minderjarigen vanaf twaalf jaar bij de rechter om vervangende toestemming kunnen vragen voor het aanvragen van een reisdocument, is het wenselijk dat ook voor deze groep minderjarigen kan worden bepaald dat zij het reisdocument mogen behouden, ondanks dat een eerder verleende verklaring van toestemming wordt ingetrokken. Aldus kan hiermee worden bijgedragen aan de bestrijding van huwelijksdwang en achterlating in het buitenland.
Overigens zal de rechter ingevolge artikel 38, vijfde lid, met de meeste spoed dienen te beslissen.

Artikel I, onderdelen J en K

De artikelen 60 en 62 worden in overeenstemming gebracht met de Wet van 12 maart 2014 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden. In die wet zijn onder meer de artikelen 231 en 447b van het Wetboek van Strafrecht gewijzigd. Omdat de Paspoortwet overeenkomstige bepalingen bevat, worden deze aangepast aan de gewijzigde formulering in het Wetboek van Strafrecht.

Artikel II

Ingevolge artikel J 24, tweede lid, van de Kieswet kan tijdens een verkiezing de vaststelling van de identiteit, indien een geldig identiteitsdocument wegens vermissing niet voorhanden is, ook geschieden aan de hand van een kopie van het proces-verbaal dat van een vermissing van het document op ambtseed is opgemaakt door een opsporingsambtenaar, in combinatie met een document van de kiesgerechtigde op diens naam en voorzien van zijn foto. In verband met het schrappen van de verplichting tot het doen van aangifte bij de politie wordt de mogelijkheid tot identificatie gegeven aan de hand van een schriftelijke bevestiging dat

de houder heeft gemeld dat het identiteitsdocument is vermist in combinatie met een document van de kiesgerechtigde op diens naam en voorzien van zijn foto, bijvoorbeeld een OV-abonnement of een bedrijfspas. Er is voor gekozen om de wijziging van de Kieswet op te nemen in deze wijziging van de Paspoortwet, omdat het om een geringe aanpassing van de Kieswet gaat, die een direct gevolg is van de voorliggende wijziging van de Paspoortwet.

Artikel III

Onderhavig wetvoorstel leidt tot twee technische aanpassingen van de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Hierna: Rijkswet van 11 juni 2009, Stb. 252), indien dit wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de Rijkswet van 11 juni 2009. Ten eerste hoeft in het in die wet voorgestelde artikel 4a, eerste lid, over de reisdocumenten die in het reisdocumentenadministratie worden opgenomen, niet langer expliciet de reisdocumenten te worden vermeld die als ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven. Deze reisdocumenten zullen op grond van dit wetsvoorstel van rechtswege vervallen, waardoor ze reeds op die grond in de reisdocumentenadministratie worden opgenomen. Ten tweede wordt de in inzake artikel 31 opgenomen grondslag om nadere regels te stellen over de verklaring van vermissing of mogelijke fraude (artikel I, onderdeel K) verplaatst naar artikel 5a, omdat door dit wetsvoorstel in artikel 5a de verklaring wordt voorgeschreven. Ook worden een tweetal samenloopbepalingen opgenomen, voor het geval dat de Rijkswet van 11 juni 2009 eerder in werking treedt dan het voorliggende wetsvoorstel. Een dergelijke eerdere inwerkingtreding wordt thans niet voorzien, maar de samenloopbepalingen worden voor de volledigheid toch opgenomen. Indien de Rijkswet van 11 juni 2009 eerder in werking treedt dan het wetsvoorstel, leidt dit tot een spiegelbeeldige wijziging in dit wetsvoorstel in artikel I, onderdeel A, met betrekking tot het niet langer expliciet vermelden van reisdocumenten die als ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven in artikel 4a, eerste lid, van de Paspoortwet. Daarnaast leidt een eerdere inwerkingtreding van de Rijkswet van 11 juni 2009 tot het wijzigen van artikel I, onderdeel H, van dit wetsvoorstel, aangezien met de inwerkingtreding van de Rijkswet van 11 juni 2009 artikel 47, derde en vierde lid, van de Paspoortwet komen te vervallen.

Artikel IV

In artikel IV is een samenloopbepaling opgenomen in verband met de samenloop van onderhavig wetsvoorstel met het bij koninklijke boodschap van 7 december 2015 ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het van rechtswege laten vervallen van reisdocumenten van personen aan wie een uitreisverbod is opgelegd (Kamerstukken 34 358). De samenloopbepaling regelt dat de betreffende bepalingen aangaande de wijziging van artikel 47 van de Paspoortwet in de beide wetsvoorstellen op elkaar worden afgestemd bij eerdere dan wel latere inwerkingtreding van de betreffende wetsvoorstellen.

Artikel V

In artikel V is geregeld dat de artikelen van de rijkswet gefaseerd in werking kunnen treden. Voor gefaseerde inwerkingtreding is gekozen omwille van uitvoeringstechnische redenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk